

BIANCA SELEJAN-GUȚAN

DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE

VOLUMUL 2

Ediția a 5-a, revăzută și adăugită



Editura

Hamangiu

CAPITOLUL 1. DESPRE PUTERE

§1. Noțiunea puterii

1.1. Fenomenul puterii în societate

1. Fenomenul puterii concentrează în jurul său majoritatea forțelor sociale și politice ale unei societăți, iar puterea de stat este particularizarea cea mai pregnantă a acestui fenomen. De la început trebuie făcute câteva precizări terminologice cu privire la termenul „putere”. Dintr-un punct de vedere sociologic, puterea reprezintă totalitatea relațiilor, constituite într-o societate determinată, ce exprimă autoritatea pe care un individ sau un grup de indivizi o are asupra altora, pentru realizarea unui scop comun asumat de membrii colectivității sau impus acestora de către cei care exercită puterea. Puterea se exprimă, așadar, printr-o relație, întotdeauna asimetrică, de conducere-supunere sau de dominare-subordonare. Puterea este esențialmente un fenomen social, ea nu poate fi concepută în afara societății, iar societatea, în lipsa puterii, ar fi „un corp inert, incapabil de a-și satisface rațiunea de a fi” (Georges Burdeau, *apud* Deleanu, 2006, p. 30).

2. În spațiul social, relațiile de putere îmbracă forme specifice, iar în funcție de colectivitatea în care se manifestă se poate vorbi de putere economică, religioasă, politică etc. Aceste forme sau tipuri de putere se află într-o continuă relație de interdependență, alcătuind împreună sistemul puterilor sociale. Sfera noțiunii de „putere socială” cuprinde, așadar, acele relații de putere existente într-o societate, diferențiate după scopul și interesele care le animă existența. Puterile sociale acționează și se intersectează pentru a reglementa, a ordona și a direcționa viața și activitatea indivizilor, având un rol esențial în realizarea coeziunii și funcționalității structurilor societății, precum și în coordonarea activității ce se desfășoară în interiorul acesteia. Aceste puteri nu sunt însă suficiente pentru asigurarea unei ordini sociale stabile, deoarece între ele pot interveni adeseori ciocniri ce ar determina tensionarea raporturilor sociale. De aceea, este

necesară intervenția unui factor superior, de echilibru, a unei „forțe de impulsie”, care să echilibreze societatea globală prin luarea de decizii și asigurarea executării lor. Acest factor este puterea politică în sens larg. În doctrină s-a arătat că orice fapt social poate avea o dimensiune politică:

„Calitatea politică este acea dimensiune care se atașează oricăror fapte, acte sau situații, în măsura în care prin acestea se exprimă existența unui grup uman, relații de autoritate și de conformare stabilite în vederea unui scop comun” (Deleanu, 2006, p. 31).

Scopul general al puterii politice este, așadar, asigurarea funcționalității întregului corp social, a posibilităților de dezvoltare a acestuia. Acest scop nu poate fi îndeplinit fără concretizarea puterii în fenomenul autorității, componentă esențială a relației de putere. Autoritatea reprezintă forma concretă de exercitare a puterii, trecerea de la putere ca posibilitate de a fi ascultat la obținerea efectivă a supunerii. Principalul element care distinge autoritatea politică de celelalte forme de autoritate coexistente pe plan social este aria sa de manifestare, care se extinde asupra întregii societăți.

Puterea – scria Georges Burdeau – prefigurează societatea pe care o va crea sau o va proteja. Mai mult decât garant al lui *astăzi*, ea este simbolul a ceea ce va fi *mâine*.

1.2. Puterea politică și puterea de stat (puterea publică)

3. Deși noțiunile de putere politică și putere de stat sunt uneori folosite ca sinonime, desemnând unicul factor general de comandă socială, ele nu trebuie totuși confundate. Astfel, puterea politică poate desemna, pe de o parte, puterea poporului sau, pe de altă parte, puterea partidelor sau a altor formațiuni politice, în vreme ce componenta politică a puterii de stat se reflectă asupra unor trăsături ale organelor care o exercită. În doctrină s-a subliniat că sintagma „putere politică” desemnează puterea poporului (națiunii), concept cu un conținut mai larg decât cel de putere de stat, care reprezintă partea instituționalizată a puterii politice, cele două aflându-se într-o relație de la întreg la parte (Muraru & Tănăsescu, vol. II, 2024, p. 2). În aceeași ordine de idei, un alt autor arăta că „puterea publică reprezintă forma oficialmente recunoscută a puterii politice,

forma publică sub care se organizează și funcționează această putere” (Deleanu, 2006, p. 36).

Așadar, puterea de stat sau puterea publică este o formă a puterii politice, ale cărei trăsături se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile puterii de stat nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii politice.

Aceste distincții nu au apărut însă de la începutul cristalizării puterii politice în societate. Ele sunt rezultatul unui proces istoric îndelungat, cel al instituționalizării puterii. Acest proces reprezintă trecerea de la puterea „individualizată” la puterea „instituționalizată” sau puterea de stat. În cadrul formelor prestatale ale societății, „șeful” simboliza forța și voința comunității respective. El întruchipa, de fapt, puterea asupra grupului, individualizarea apărând astfel ca forma cea mai simplă și naturală a puterii. În persoana șefului se îmbinau atât exercițiul, cât și „proprietatea” puterii. Instituționalizarea puterii s-a bazat în primul rând pe ideea disocierii între autoritate și persoana care o exercită. De aici, necesitatea unui ansamblu de instituții și reguli care să întruchipeze puterea fără a se confunda cu ea, constituind în același timp suportul acestei puteri. Acest ansamblu este, de fapt, statul, ca sediu exclusiv al puterii publice.

4. Puterea publică, în sensul sinonim cu „puterea de stat”, devine, ca urmare a instituționalizării, un mod aparte de manifestare a puterii politice, în sensul de putere a poporului, forma pe care o dobândește puterea politică în societatea organizată în stat fiind forma de organizare statală a puterii poporului. Desigur, atunci când această organizare are la bază principiul separației puterilor (organelor care exercită puterea de stat), avem de-a face cu un sistem de guvernare democratic. În cazul în care exercitarea puterii are la bază principiul unicității acesteia, sistemul de guvernare este unul totalitar.

§2. Originea și trăsăturile puterii publice

2.1. Probleme terminologice. Suveranitatea puterii

5. Puterea de stat și determinările sale au fost permanent supuse dezbatărilor teoretice, dar o definiție unică și unitară a noțiunii, pentru diferitele epoci de dezvoltare a societății, este imposibilă (Drăganu, vol. I,

1998, p. 203). Pentru înțelegerea fenomenului puterii de stat în dimensiunea sa juridică sunt necesare câteva precizări terminologice cu privire la noțiunea de suveranitate.

Suveranitatea este unul dintre cele mai vechi și în același timp controversate subiecte ale doctrinei dreptului constituțional. Noțiunea a fost introdusă în limbajul constituțional modern de către Jean Bodin, în secolul al XVI-lea. Termenul exista și în perioada anterioară, în Evul Mediu el desemnând atât puterea monarhului (a regelui), cât și pe cea a marilor feudali (baronii), așadar, suveranitatea nu era caracterizată de unicitate sau „dominație nelimitată” (Grimm, 2012, p. 555).

Pluralitatea semantică a termenului de „suveranitate” a determinat discuții asupra utilizării corecte a acestuia și a distincțiilor necesare între diversele sensuri ale sale. Uneori, termenul de „suveranitate” se utilizează ca sinonim al celui de „putere de stat”. În opinia profesorului Tudor Drăganu, această utilizare poate duce la o confuzie regretabilă, în sensul că, pe de o parte, în limbajul concret al actelor constituționale și internaționale, cele două noțiuni nu se confundă și, pe de altă parte, pentru că suveranitatea apare cel mai adesea ca una din trăsăturile puterii de stat.

În doctrina franceză, mai nuanțată, Raymond Carré de Malberg a fost cel care a discutat trei sensuri ale noțiunii de suveranitate, care ar desemna: **caracterul suprem** al unei puteri pe deplin independente; ansamblul **competențelor** statului (sinonim cu puterea de stat); **poziția în cadrul statului** a titularului puterii statale (sinonim cu competența organului respectiv).

6. Parcă pentru a complica lucrurile, termenul de „suveranitate” mai este folosit și în expresiile *suveranitate de drept divin*, *suveranitatea poporului* și *suveranitatea națională*, care denumesc teorii ce explică originea și legitimitatea puterii de stat.

Ce este, așadar, **suveranitatea**? Desigur, nu există o unică definiție a acestei complexe noțiuni, ci ea trebuie înțeleasă în diferitele sale sensuri.

7. Ca atribut al statului, suveranitatea reprezintă dreptul acestuia de a decide liber în treburile sale interne și externe. În acest sens, suveranitatea apare ca fiind cea mai importantă trăsătură a puterii publice, în cele două

dimensiuni ale sale, suveranitatea internă sau **supremația** și suveranitatea externă sau **independența**.

Supremația este acea trăsătură a puterii publice de a fi superioară celorlalte puteri sociale constituite în interiorul acelui stat. Supremația se manifestă prin capacitatea puterii de stat de a reglementa relațiile sociale prin norme juridice obligatorii în societatea organizată în stat.

Independența desemnează dreptul deplin, exclusiv și nelimitat – decât prin ordinea juridică internațională – al puterii publice de a decide în toate problemele interne și externe, fără amestecul sau constrângerea exercitată de o altă putere statală sau suprastatală.

În privința „provocărilor” contemporane ale noțiunii de suveranitate, în sensul său devenit clasic, ele sunt legate mai mult de latura sa externă. Astfel, în opinia profesorului Dieter Grimm:

„Niciuna din teoriile privind suveranitatea, formulate în trecut, nu sunt în măsură să explice apariția Organizației Națiunilor Unite, a Uniunii Europene, a Organizației Mondiale a Comerțului și a schimbărilor în dreptul internațional. Ceea ce diferențiază fundamental situația contemporană de toate stadiile precedente ale istoriei postmedievale a suveranității este repunerea în discuție a caracterului teritorial al puterii politice” (Grimm, 2012, p. 596).

În contextul acestor provocări, același autor conturează și explică o definiție contemporană a noțiunii de suveranitate:

„Suveranitatea își găsește astăzi funcția cea mai importantă în protecția autodeterminării democratice a unei societăți unite, din punct de vedere politic, în jurul opțiunii sale pentru un sistem politic. Transferul la nivel internațional al unor funcții (...), ca și importanța crescută a dreptului internațional public nu sunt împiedicate de această concepție reînnoită a noțiunii de suveranitate (...). Astăzi, suveranitatea este, așadar, garantul democrației” (Grimm, 2012, p. 605).

Desigur, aceste definiții nu epuizează sfera semantică a noțiunii de suveranitate. Pentru înțelegerea sa, mai sunt necesare explicații legate de noțiunile de **suveranitate populară** și **suveranitate națională**, rezultate

din teoriile elaborate de-a lungul istoriei, noțiuni ce se circumscriu discuției privind legitimitatea puterii de stat.

2.2. Teorii privind legitimitatea puterii

8. Cel care a folosit pentru prima dată termenul de „suveranitate” în sensul său modern – Jean Bodin, în lucrarea *Six livres de la République* (1576) – a fost și cel care a susținut originea divină a acesteia, pornind de la postulatul paulin *omnis potestas a Deo* („orice putere este de la Dumnezeu”). Potrivit **teoriilor teocratice**, puterea este legitimă pentru că este de origine divină, divinitatea a creat puterea politică și a investit cu exercițiul ei una sau mai multe persoane. Așadar, dreptul de comandă al monarhului asupra supușilor săi este prin voința divinității (așa-numitul „drept divin supranatural”). Această categorie de teorii teocratice a fundamentat monarhia de drept divin așa cum exista ea în vremea lui Ludovic al XIV-lea al Franței.

O variantă a teoriei suveranității de drept divin este teoria „dreptului divin providențial”, originară în doctrina Sfântului Apostol Pavel și dezvoltată de Toma d’Aquino. Potrivit acestei teorii, originea puterii este divină, dar exercițiul ei aparține sferei umane: Dumnezeu creează puterea, fără a încredința exercițiul ei unei anumite persoane, acesta putând rezulta chiar și din voința populară.

9. Secolul al XVIII-lea a adus cu el valul revoluțiilor burgheze, iar teoriile teocratice ale suveranității au fost înlocuite de **teoriile democratice**, având loc așa-numitul fenomen de „secularizare” a puterii de stat. Potrivit acestor teorii, puterea nu își află originea în divinitate, ci în cetățeni. Încetățenirea ideilor democratice ca reacție la absolutismul monarhic a dus la „democratizarea” concepțiilor despre putere, concepții ce au la bază teoria contractualistă. Totuși, nici în acest caz nu a existat o concepție unitară. Au apărut, astfel, **teoria suveranității populare** și **teoria suveranității naționale**.

10. **Teoria suveranității populare** a fost dezvoltată de Jean-Jacques Rousseau în lucrarea *Le contrat social*. Potrivit acestei teorii, toți oamenii se nasc liberi și egali în drepturi și posedă fiecare o parte egală de suveranitate. Suveranitatea statului rezidă în popor și reprezintă, așadar,

suma părților sau „cotelor” egale de suveranitate ale fiecărui individ. Prin contractul social, fiecare individ acceptă să se alăture cu cota sa de suveranitate celorlalți membri ai societății, acceptând astfel să se supună autorității statului.

Această viziune asupra suveranității are drept consecință necesitatea luării deciziilor prin votul tuturor cetățenilor și cu unanimitate. Din cauza dificultății practice de a obține unanimitatea, Rousseau – adept al democrației directe – a oferit o justificare a principiului majorității: votul fiecărui cetățean exprimă opinia sa asupra unei chestiuni oarecare. Dacă voturile contrare sunt majoritare, înseamnă că s-a înșelat și că se realizează majorității care devine, astfel, unanimitate.

11. Potrivit teoriei suveranității naționale, suveranitatea nu aparține poporului ca sumă de indivizi, ci **națiunii**, ca entitate colectivă globală, care o exercită prin reprezentanți. Această concepție se regăsește în Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului de la 1789 și în Constituția revoluționară franceză din 1791: „suveranitatea este una, indivizibilă, inalienabilă și imprescriptibilă. Ea aparține națiunii; nicio parte a poporului și niciun individ nu poate să-și atribuie exercițiul suveranității”. Această concepție atribuie, așadar, suveranitatea, națiunii ca „persoană morală” cu voință proprie, distinctă de indivizii care o compun. Statul apare astfel ca expresie juridică a voinței națiunii care deține de fapt suveranitatea și o exercită prin organe reprezentative.

12. Remarcăm strânsa legătură dintre sensurile noțiunii de suveranitate, care se întrepătrund, fără însă a se confunda. Suveranitatea este, așadar, cea mai importantă trăsătură a puterii de stat, iar titularul său este **poporul**. Constituția României a preluat acest principiu prin art. 2 alin. (1):

„Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum”.

2.3. Trăsăturile puterii statale

13. Puterea de stat, privită ca posibilitate de a exprima și realiza voința poporului, se caracterizează printr-o serie de trăsături generale: caracterul de putere de constrângere, caracterul social, caracterul oficial și organizat.

14. **Caracterul coercitiv** al puterii statale rezultă din posibilitatea utilizării, de către mecanismele de exercitare a puterii, a constrângerii, ca metodă de conducere și factor de acțiune la nivel social, împotriva celor care încalcă comandamentele general-obligatorii. Nu se poate vorbi de un sistem de norme juridice create de puterea de stat fără a exista un mod de a impune aceste norme de către autorități. De aceea, elementul constrângere este considerat definitoriu pentru putere, ca putere de stat: „în momentul în care dispăre constrângerea, dispăre chiar statul” (Muraru & Tănăsescu, 2024, p. 4).

Acest element este esențial pentru a distinge puterea de stat de alte puteri sociale nestatale. Desigur, constrângerea nu este o constantă în activitatea puterii, ci este folosită numai în cazul nerespectării voinței de stat exprimate prin norme juridice.

15. **Caracterul social al puterii statale.** Puterea de stat nu poate exista decât în societate, caracterul său social explicând atât originea, cât și funcțiile sale. Puterea de stat este cea mai influentă putere socială.

16. **Caracterul oficial și organizat al puterii statale.** Puterea de stat dispune de un sistem de prerogative care îi conferă un caracter **oficial**, de „formă oficialmente constituită a puterii politice” (Deleanu, 2006, p. 36). Pentru a explica acest caracter oficial al puterii, trebuie luate în considerare o serie de elemente. Astfel, principalul mijloc prin care puterea de stat dobândește acest caracter este crearea și aplicarea de norme juridice. Puterea de stat nu își poate îndeplini scopul fundamental – de asigurare a solidarității, a coeziunii sistemului social – decât prin crearea unor norme care să ordoneze relațiile sociale și să orienteze nevoile individuale și generale. Aceste norme, pentru a avea forța necesară aplicării, trebuie să fie edictate de o putere oficială, recunoscută de societate ca legitimă.

Pentru a-și realiza scopul în mod eficient, puterea statală are nevoie de un sistem instituțional corespunzător, sub forma unui mecanism sau apa-

rat statal, investit cu autoritatea de a exercita funcțiile puterii. Organizarea acestui sistem se face pe baza principiului separației și echilibrului.

La aceste trăsături, unii autori adaugă **unicitatea** puterii, în sensul că puterea, înțeleasă ca suveranitate, este unică: nu există o altă putere de aceeași natură, care să o concureze (Ionescu, 2004, p. 242). Aceasta nu exclude însă departajarea și exercitarea separată a funcțiilor statului.

§3. Exercitarea puterii în regimurile democratice

17. Exercitarea puterii de stat nu are loc într-un mod unitar. Teoriile suveranității populare și suveranității naționale au dat naștere unor moduri diferite de exercitare democratică a puterii în regimurile constituționale democratice.

3.1. Moduri de exercitare a puterii rezultate din teoria suveranității populare

18. Diviziunea suveranității pe „cote-părți”, expusă de teoria suveranității populare a lui Rousseau, impune ca unic mod de exercitare a puterii de stat **democrația directă**. Astfel, din moment ce fiecare cetățean are o cotă-parte din suveranitate, exercitarea suveranității se realizează prin exprimarea acestei cote-părți prin dreptul de vot. Această viziune impune acceptarea votului universal, fără restricții, deoarece dreptul de vot aparține fiecărui cetățean de la naștere și este, deci, preexistent puterii politice. O altă consecință a acestui mod de exercitare a puterii este mandatul imperativ. Astfel, deși, în temeiul inalienabilității suveranității, Rousseau nega necesitatea desemnării de reprezentanți pentru a exercita voința poporului suveran, el admitea că în cazul în care o asemenea necesitate ar apărea totuși, reprezentanții ar fi supuși în totalitate voinței celor care i-au desemnat, putând fi revocați de aceștia atunci când nu respectă acest „mandat imperativ”.

19. În ciuda aparentelor sale avantaje sub aspectul teoriei suveranității populare, democrația directă este extrem de dificil de pus în practică. De aceea, este un model rar aplicat. Astăzi, întâlnim democrația directă doar în unele cantoane elvețiene – Glaris, Unterwald și Appenzell. Din cauza

dificultăților democrației directe pure, în statele moderne care aplică modelul democrației reprezentative, au fost create unele tehnici de exercitare a puterii care să permită poporului implicarea directă în exercitarea suveranității, numite și tehnici de **democrație semi-directă**. Aceasta se realizează fie prin unele forme de control asupra celor aleși, fie prin referendum. În primul caz, controlul poate consta în posibilitatea dată alegătorilor ca, în anumite condiții, să ceară organizarea de noi alegeri pentru confirmarea sau infirmarea mandatului celor aleși. O astfel de procedură este cea a *recall*-ului, în unele state americane, procedură ce reprezintă, de fapt, o variantă a mandatului imperativ.

20. Cea mai uzitată tehnică de democrație semi-directă este **referendumul**. Prin intermediul referendumului, poporul este asociat exercitării puterii legislative sau este doar consultat pentru rezolvarea unor probleme de interes național. Referendumul poate fi convocat de una din autoritățile statului, dar există și state în care convocarea referendumului poate aparține inițiativei populare (Elveția, Italia).

3.2. Regimul reprezentativ – mod de exercitare a puterii rezultat din teoria suveranității naționale

21. **Regimul reprezentativ** decurge din teoria suveranității naționale, potrivit căreia suveranitatea este indivizibilă, ea aparținând națiunii, care o exercită prin reprezentanți. Acest regim, numit și **democrație indirectă**, presupune participarea directă a suveranului doar la desemnarea prin vot a reprezentanților, iar legătura dintre alegători și aleși se manifestă sub forma **mandatului reprezentativ**. În cadrul mandatului reprezentativ, reprezentantul are un raport de reprezentare cu națiunea în ansamblul ei, și nu doar cu grupul de alegători care i-a acordat votul. Este consecința indivizibilității suveranității naționale. De asemenea, mandatul reprezentativ presupune ca reprezentantul să fie independent de alegătorii săi, adică să nu poată fi revocat de aceștia. Articolul 69 alin. (2) din Constituția României și art. 27 din Constituția franceză din 1958 stabilesc existența mandatului reprezentativ, statuând totodată că „Orice mandat imperativ este nul”.

Regimul reprezentativ a fost consacrat de primele constituții scrise europene (Constituția Franței din 1791), dar a înregistrat o evoluție importantă de-a lungul timpului. Astfel, deși regimul reprezentativ nu presupune cu necesitate existența votului universal, fapt care a determinat, în toate statele care l-au aplicat, aplicări uneori deosebit de restrictive ale dreptului de vot, astăzi votul universal s-a impus ca unică modalitate de manifestare a unei reale democrații. Un alt factor important în evoluția democrației, în general, și a regimului reprezentativ, în special, a fost apariția și dezvoltarea partidelor politice moderne ca actori principali ai vieții politice și ai competiției pentru exercitarea puterii. De asemenea, regimurile reprezentative contemporane sunt tot mai mult completate cu tehnici de democrație semi-directă, pentru a implica poporul în exercitarea puterii prin diverse forme de inițiativă populară și referendum, în cadrul așa-numitei „democrații participative”.

§4. Principiul separației puterilor în stat

22. Principiul separației și echilibrului puterilor în stat reprezintă unul dintre cele mai faimoase fundamente ale constituționalismului modern și, în același timp, una dintre cele mai controversate teme din sfera dreptului public în general.

23. La vremea elaborării ei de către John Locke și Charles-Louis Secondat, baron de Montesquieu, teoria separației puterilor a reprezentat un ideal revoluționar, dar și o garanție a libertății individului față de excesele puterii. Trebuie subliniat că teoria separației puterilor a avut un rol decisiv în aplicarea și dezvoltarea guvernământului democratic reprezentativ, a relației democratice dintre titularul suveranității și cel/cei care o exercită în numele său.

4.1. Teoria clasică a separației puterilor

24. **John Locke**, în lucrarea sa *Essay on Civil Government* (1690), a fost primul care a enunțat principiul separației puterilor, pornind de la ideea că nu trebuie acordate aceleiași individ sau grup de indivizi toate puterile: